

# National Action Plan to Combat Antisemitism

Luxembourg, September 2023



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



**Publisher :**

Ministry of State  
2, place de Clairefontaine  
L-1341 Luxembourg  
Luxembourg

[www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu)

**Pictures :**

Media library of the Luxembourg government

**Layout :**

Information and Press Service  
of the Luxembourg government

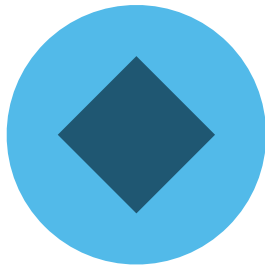
**September 2023**





# Table of content

<b>General introduction</b>	<b>5</b>
<b>The PANAS</b>	<b>9</b>
The PANAS in the national and European context	9
<b>Objectives</b>	<b>11</b>
An improved legal and regulatory framework to combat hate crime and hate speech	10
A better understanding of the phenomenon of antisemitism in all its aspects	15
Greater protection for victims and security for Jewish places of worship	17
Continuing to support the memory of the Shoah, education and research	19
Emphasis on the contribution of Judaism to our history and contemporary society	21
Working to build resilience in society, especially among young people and public officials, through education information, and raising awareness of the need to combat antisemitism	24
Establishing permanent structures to combat antisemitism more effectively	26



# General introduction

Over the past few years, the news has shown that antisemitism is re-emerging in almost all European societies. Some of these antisemitic incidents are far from being mere headlines, but they are sometimes extremely serious, whether they involve desecration of graves, attacks on the physical integrity of individuals or even openly claimed attacks.

Far from being relegated to a period of the past, antisemitism is still very much alive in contemporary society, often in a latent form. Indeed, antisemitism is constantly being reinvented. It takes many different shapes and forms, ranging from religious to racial, economic, cultural, social, political and even geopolitical.

At a time of increasing tensions in the world, the search for a scapegoat remains a very tempting process for some people: the widespread dissemination of 'conspiracy' theories targeting Jewish communities in particular, as in the case of the COVID-19 epidemic, is unfortunately striking evidence of that phenomenon.

In this context, on 25 January 2020, the Government endorsed the non-legally binding definition of antisemitism drawn up by the International Holocaust Remembrance Alliance - (IHRA), following the motion of the Chamber of Deputies of 10 July 2019, namely: '*antisemitism is a certain perception of Jews that can manifest itself in hatred towards them. The rhetorical and physical manifestations of antisemitism are directed against Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, community institutions and place of worship.*'

In Luxembourg, antisemitic acts remain for the most part limited to manifestations of hate speech, such as antisemitic graffiti on election posters or antisemitic comments on social networks. Although a number of convictions have been handed down by the courts (two final convictions were pronounced in 2022, one in Luxembourg and the other in Diekirch, for downplaying the Holocaust in the context of the state's vaccination policy during the COVID-19 epidemic), there have been no reported acts of physical violence against members of the Jewish community in recent years. This seemingly reassuring observation should not lead to the conclusion that there is no need for action in this area.

Indeed, one only has to observe the increase in antisemitic statements and acts during the confinement period to see how permeable part of Luxembourg society is to 'conspiracy' and 'Holocaust denial' movements, which led the Public Prosecutor's Office to refer the most obvious cases to the courts.

Based on surveys of the populations concerned in neighbouring countries, it seems plausible to assume that the phenomenon is also systematically underestimated in Luxembourg.

The specificity of antisemitism compared to other forms of racism lies in the persistence of the stigmatisation and accusation of the same community throughout history, as well as in its constant reinvention according to time. This phenomenon has persisted through the ages, even if the Shoah during the Second World War was its most tragic and inhuman expression. On 9 June 2015, the Government apologised to the Jewish community in Luxembourg 'for the suffering it has endured and for the injustices committed against it', while acknowledging the responsibility of certain representatives of the public authorities for the immeasurable acts committed.

On this occasion, the Prime Minister said that these events were an invitation to learn from the lessons of history and to remain vigilant against antisemitism, Holocaust denial and discrimination in general.

<sup>1</sup> *European Agency for Fundamental Rights, Antisemitism – overview of anti-Semitic incidents recorded in the European Union 2011-2021.*

Antisemitism is a scourge that every democratic society has a duty to eradicate, because it is a matter of the fundamental right to protection of fellow citizens of the Jewish faith, who have participated in national life for centuries, and, more generally, of respect for the fundamental values that define a democratic society respecting the rule of law. The exclusion, rejection or discrimination of any group of people is absolutely incompatible with these values.

Given the specific nature of antisemitism and the stakes involved, the Government has decided that a separate and distinct action plan, the National Action Plan to Combat Antisemitism (PANAS), is required. The aim is not to establish any kind of hierarchy between the different forms of racism, xenophobia and exclusion, all of which must be combated with the same determination and commitment, but to recognise the unique nature of antisemitism. It should be noted that, in parallel with the PANAS, the Government continues to develop other strategies to combat racism.

By tackling the root of the problem and making the fight against antisemitism a social issue through the implementation of a PANAS, the coordinated action of the State aims to improve the effectiveness of the actions put in place to counteract any development of antisemitic facts and ideas. Implementing the actions announced in the PANAS will require a constant effort in line with the political priority that the fight against antisemitism represents for the Government.

גדול יהיה כבוד הבית הזה האחרון מן הראשון  
אמר " צבאוח ובמקום הזה אתו שלום





# The PANAS

## The PANAS in the national and European context

PANAS is not only the expression of a strong political will, but also the result of a commitment at both national and European level.

Firstly, at national level, it is one of the actions included in the agreement signed on 27 January 2021 between the Government and the 'Consistoire israélite' of Luxembourg on unresolved issues related to the spoliation of Jewish property linked to the Shoah. It should be noted that the strategy presented below has been developed in close consultation with the Consistoire israélite, which represents the Jewish communities established in Luxembourg.

Secondly, the actions taken by the government are part of a mobilisation process led by the European Union (EU). In response to the sharp rise in antisemitic acts in the EU, the European Commission presented on 5 October 2021 a first-ever strategy<sup>2</sup> to combat antisemitism and support Jewish life. This strategy sets out actions focusing on:

- 1) Preventing and combating all forms of antisemitism;**
- 2) Protecting and fostering Jewish life in the EU; and**
- 3) Education, research and Holocaust remembrance.**

<sup>2</sup> [https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-presente-la-toute-premiere-strategie-europeenne-de-lutte-contre-lantisemitisme-2021-10-05\\_fr](https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-presente-la-toute-premiere-strategie-europeenne-de-lutte-contre-lantisemitisme-2021-10-05_fr)

These actions are complemented by the international efforts of the EU to combat antisemitism worldwide.

On 4 March 2022, the Council of the EU adopted conclusions on the fight against racism and antisemitism. While deploring the alarming increase in the number of racist and antisemitic incidents in the EU Member States, the Council of the EU invites the Member States to draw up action plans and strategies to implement the EU Anti-racism Action Plan (2020)<sup>3</sup> and the EU Strategy on combating antisemitism (2021)<sup>4</sup>.

Finally, it is worth mentioning the action taken against antisemitism in other European or international institutions: the European Agency for Fundamental Rights, the Council of Europe, the United Nations (UN), the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and *the International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA).

The National Action Plan to Combat Antisemitism therefore responds in particular to the General Policy Recommendation on Preventing and Combating Antisemitism formulated by the *European Commission against Racism and Intolerance - ECRI*<sup>5</sup> of the Council of Europe.

<sup>3</sup> <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/une-union-de-legalite-plan-daction-de-lue-contre-le-racisme-2020-2025>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_4990](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_4990)

<sup>5</sup> <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.9>

# Objectives

## **An improved legal and regulatory framework to combat hate crime and hate speech**

The law of 28 March 2023 introduced Article 80 of the Criminal Code, which establishes a general aggravating circumstance for all felonies, misdemeanours and certain infringements resulting from a motive based on one or more of the elements referred to in Article 454 of the Criminal Code.

Under this amendment to the Criminal Code, felonies and misdemeanours are now punishable by a doubling of both the prison sentence and the fine incurred, and a doubling of the fine for a misdemeanour if they are committed on the basis of one or more of the characteristics listed in Article 454 of the Criminal Code, i.e. a distinction between individuals on the grounds of their origin, skin colour, gender, sexual orientation, gender reassignment, gender identity, age, state of health, disability, sexual orientation, political or philosophical opinions, trade union activities, membership or non-membership actual or presumed, of a particular ethnic group, nation, race or religion.



This strengthening of the range of repressive actions, which also covers antisemitic motives, is entirely in line with the recommendations made by the European Commission in its European Strategy for Combating antisemitism and supporting Jewish Life to prosecute antisemitic hate crimes more severely.

Luxembourg is also responding to the ECRI recommendation of the Council of Europe to adapt its criminal law by treating racist, antisemitic and homophobic/transphobic motivation as an aggravating circumstance for all ordinary offences.

On the other hand, the European Union's Digital Services Act (DSA) of 19 October 2022<sup>6</sup> represents a decisive moment for the regulation of digital services in Europe.

Based on the principle that what is illegal offline is also illegal online, it establishes a mechanism to prevent the distribution of illegal or harmful content or products. Online platforms will have to provide a tool that makes it easy to report illegal content in order to remove or disable access to it. They will give priority to working with 'trusted reporters', a status granted in each country to entities or organisations for their expertise and competence in this area.

The regulation, which will apply from February 2024, requires a number of adjustments at the national level, such as appointing a digital services coordinator - the national authority responsible for monitoring platforms based in Luxembourg. Informal coordination will also be set up at national level to bring together the various sectoral authorities responsible for combating the distribution of illegal content on the Internet.

The introduction of the draft law implementing the Digital Services Regulation is due to be presented before autumn 2023. This is an essential step in the regulation of illegal online content and therefore a key instrument in the fight against the dissemination of antisemitic speech and ideas.

<sup>6</sup> Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)

Among the instruments already in place to combat hate speech, the central role of the government's '*BEE SECURE Stopline*' initiative should be mentioned, which allows any citizen to anonymously report illegal content found online, including racism and antisemitism. After analysis, reports are forwarded to the judicial or relevant authorities.

In order to encourage adults and young people alike to use this tool to combat hate speech in all its forms, regular awareness-raising campaigns will be organised. These efforts will continue unabated in both the public and the private spheres.

It is also worth mentioning the role of the non-profit organisation 'Respect.Lu', which has launched the 'Dialogue plutôt que haïr' programme (dialogue rather than hate) aimed at authors of racist, revisionist or discriminatory comments. They are encouraged to continue the programme in order to avoid legal proceedings.



## **Actions**

- a stronger criminal framework to combat antisemitic hate crimes and hate speech by increasing the severity of penalties;
- implementation of the Digital Services Act in Luxembourg to combat illegal content online;
- increased promotion of existing and future opportunities for reporting antisemitic hate speech online through BEE SECURE awareness campaigns aimed at the general public.







## A better understanding of the phenomenon of antisemitism in all its aspects

Measuring antisemitic incidents is particularly complex. First of all, many of them do not cross a critical threshold that would lead to legal proceedings. Second, antisemitism takes forms that are difficult to define (indirect references or coded language) and finally, a certain number of antisemitic acts are not brought to court because, for various reasons, the victims simply do not report them.

Surveys published by the European Union Agency for Fundamental Rights show a systematic under-reporting of antisemitic incidents. However, collecting and analysing the most exhaustive data possible is essential if we are to combat this phenomenon effectively and in a targeted manner.

In this context, it should be noted that Luxembourg is a signatory of the Vienna Declaration of 18 May 2022<sup>7</sup> on enhanced co-operation in the fight against antisemitism, in which it has undertaken, in particular, to collect data on antisemitic facts and incidents in accordance with a methodology to be developed with the other signatory countries.

This is a constant objective of the EU in order to ensure comparability of situations between Member States and to allow the most accurate assessment possible within the framework of a common strategy.

In parallel with the other government strategies currently under development, a mechanism will be set up with the relevant institutions and bodies (judiciary, police, Centre for Equal Treatment, *BEE-SECURE*, Research and Information on Antisemitism in Luxembourg) to collect as much data as possible on antisemitic or racist incidents.

<sup>7</sup> Vienna Declaration on enhancing cooperation in fighting antisemitism and encouraging reporting of antisemitic incidents, Vienna, 18 May 2022.

The Centre for Equal Treatment (CET) will centralise and analyse the data. In accordance with Luxembourg's commitment, these objective data may be transmitted to European bodies, in particular the European Agency for Fundamental Rights and the European Commission, in order to compare the situation in the various Member States. They will also be subject to qualitative analysis by a group of experts specifically dedicated to this issue.



## Actions

- a more comprehensive data collection on antisemitism in Luxembourg through quantitative data and qualitative analysis;
- a stronger and redefined role of the CET (Centre pour l'égalité du traitement); and
- an analysis of the data and an annual presentation of the results.

## Greater protection for victims and security for Jewish places of worship

The attacks on synagogues in Europe have highlighted the weaknesses in the security systems of the places of worship targeted and the urgent need for action in this area. It is therefore logical that the security aspect should occupy an important place in the strategy developed by the European Commission.

The Luxembourg Constitution guarantees every citizen freedom of worship and freedom to practise their religion in public. It is therefore essential for the Jewish community to be able to practise its religion in peace and security. While the threat level of Jewish places of worship in Luxembourg, namely the synagogues in Luxembourg City and Esch-sur-Alzette, is constantly assessed by the Grand-Ducal Police in order to adapt their security arrangements accordingly, it is appropriate as part of this plan to consider an overview of the overall security and in particular the physical security of the main places of worship, whether synagogues or cemeteries. A regular exchange between representatives of the two synagogues and the state authorities will be set up in order to simplify the discussions and to take the necessary security actions, including, if necessary, proposing more extensive work.

A non-judicial contact point for non-violent antisemitic incidents of medium or even minor significance will be set up for the protection of victims. This action will provide victims with access to specialised counselling and even assistance in filing a complaint with the police or judicial authorities.



### Actions

- creation of a dedicated group for security issues in places of worship (synagogues and cemeteries);
- providing technical assistance and financial support to
- secure synagogues in collaboration with municipalities; and
- creation of a non-judicial contact point for victims of antisemitism.





Monument à la mémoire des victimes de la Shoah © SIP / Jean-Christophe Verhaegen



## Continuing to support the memory of the Shoah, education and research

At a time when the last direct witnesses of the Shoah are disappearing, the 'duty to remember' is more important than ever. As part of the fight against antisemitism, this involves preserving the memory of the Shoah as a tribute to the victims and passing it on accurately to future generations in order to ensure their civic education. In recent years, the government has therefore increased the number of initiatives aimed at keeping the memory of past events alive and has made remembrance policy one of its priorities.

With the support of the Jewish community, cultural institutions, associations and civil society, the Government will continue to organise and take part in commemorative ceremonies, such as the '*Journée de commémoration nationale*' (National Commemoration Day), which includes a part dedicated to the memory of the victims of the Jewish community during the Second World War, or other special ceremonies such as the 'International Day of Commemoration in Memory of the Victims of the Holocaust'.

In June 2018, the Government and the *Consistoire israélite* of Luxembourg created the '*Fondation luxembourgeoise pour la mémoire de la Shoah*' (Luxembourg foundation for the memory of the Shoah), which perfectly embodies the Government's desire to ensure that Luxembourg has the means to perpetuate the memory of the Shoah. Recently, the Foundation's statutes have been extended enabling it to support even more diverse initiatives and projects. At the same time, as part of the agreement of 27 January 2021 between the State of the Grand Duchy of Luxembourg and the *Consistoire israélite* of Luxembourg on unresolved issues relating to the expropriation of Jewish property in connection with the Shoah, the State has agreed to make an annual payment to the Foundation's budget for a period of thirty years, which will provide the Foundation with additional resources to finance projects in the coming years.

One of these projects, which was launched in October 2022 with the aim of building a bridge between the living and the disappeared, in collaboration with the *Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History (C<sup>2</sup>DH)* of the University of Luxembourg, is the creation of a digital memorial for the approximately 5,000 people who lived in Luxembourg and were persecuted for racial reasons during the Second World War.



Education and independent scientific research contribute to a better understanding and knowledge of the history of the Shoah in its entirety and complexity. They also make it possible to combat more effectively the denial, distortion and minimisation of the Shoah.

The agreement of 27 January 2021 includes, among other things, the acquisition by the Luxembourg State of the former monastery of *Cinqfontaines* - where some 300 Jews were interned before being deported to concentration camps during the Second World War - and its conversion into an educational and commemorative centre. Since 2022, the 'Centre Cinqfontaines' has been organising educational activities to commemorate the victims of the Shoah, raise awareness of antisemitism and racism, and defend democracy and human rights. The public, whether young or adult, is also introduced to the history of the site, and more specifically to the persecution of Jewish population of Luxembourg.

The centre is run jointly by the National Youth Service (*Service national de la jeunesse* - SNJ) of the Ministry of Education, Children and Youth (MENJE) and the Centre for Political Education (*Zentrum fir politesch Bildung* - ZpB). Major development work on the site is currently underway. Regular discussions on the programme are held with the Jewish community.

It is also worth highlighting the dynamism and vitality of associations and civil society, which play an important role in the public authorities' remembrance policy.



## Actions

- maintaining public efforts to commemorate the Shoah with the Jewish community and civil society;
- providing ongoing support for education, research and public awareness of the Shoah, with a particular focus on young people;
- continuation of the programme to transform the monastery of Cinqfontaines into an educational and commemorative centre and of the educational activities on the site.

## Emphasis on the contribution of Judaism to our history and contemporary society

Misunderstandings and even ignorance can sometimes mask basic facts, for instance that Judaism is one of the foundations of our 'Judeo-Christian' civilisation<sup>8</sup> and our Western way of thinking. Linguistically, for example, the letters of the modern Latin alphabet are nearly all derived from Hebrew, and many of the words<sup>9</sup> in our vocabulary can be traced back to the same language. In other words, a better understanding of the Jewish world and a demystification of stereotypes is the best defence against the spread of antisemitism.

In addition to the synagogues in Luxembourg City and Esch-sur-Alzette, Luxembourg has a rich but relatively unknown Jewish heritage. This religious, industrial and cultural heritage illustrates the important role played by the Jewish minority, emancipated since 1795, in the development of Luxembourg society.

Thanks to associations and private initiatives, the synagogues of Ettelbruck and Mondorf-les-Bains have been restored and used for cultural events. A project for a museum of Judaism in Luxembourg is currently taking shape. Thanks to the European Association for the Preservation and Promotion of Jewish Culture and Heritage, an itinerary of the Jewish heritage of Luxembourg City has been created. Sites such as the Clausen and Belle-vue cemeteries and the industrial site of the Godchaux brothers in Luxembourg-Schleifmuhl are also of particular historical interest.

The role of Jewish personalities in the economic development of Luxembourg, such as Gabriel Lippmann, Edmond Israël and the Godchaux business dynasty, is also worth mentioning. On the cultural level, Guido Oppenheim is a key figure in the history of Luxembourgish painting.

<sup>8</sup> See for example, *L'héritage judéo-chrétien, mythe ou réalité ? Cités 2008/2 (n° 34)*, Presses universitaires de France.

<sup>9</sup> « We all write Hebrew without knowing it, because the twenty-six letters of our alphabet are practically all derived from it, or, if you prefer, from its twin brother, Phoenician », Patrick Jean-Baptiste, *Dictionnaire des mots français venant de l'hébreu*, Seuil, Paris, 2010.

These efforts to preserve and promote the heritage of the Jewish community need to be further developed in order to highlight a common heritage of civilisation. Collaborations with partners from civil society will be set up to this end. Initiatives such as the Jewish Culture Day, which enables the general public to learn about the Jewish religion and culture, should also be relaunched.



## Actions

- coordination of public and private initiatives to enhance the tangible and intangible heritage of Jewish culture;
- creating and programming cultural events
- involving civil society.







## **Working to build resilience in society, especially among young people and public officials, through education information, and raising awareness of the need to combat antisemitism**

While a historian working on antisemitism in Luxembourg<sup>10</sup> highlighted the fact that many antisemitic stereotypes are passed down from generation to generation, education plays an essential role in countering prejudice against fellow citizens of the Jewish faith.

In cooperation with the *Zentrum für politisch Bildung* (Centre for Political Education) and the presidents of the national curriculum committees, the teaching programme concerning the Shoah has been improved in terms of the materials and tools available. Currently, the subject of antisemitism is covered in history classes, through the reading of works in language programmes and as part of the 'Life and Society' branch. An evaluation will be carried out to determine whether changes to the programmes are necessary.

Specific educational projects are of particular value, as visits to places of remembrance such as Auschwitz or Cinquantaines, exhibitions, commemorations and meetings with survivors leave a lasting impression on the pupils and students who take part.

These efforts should be encouraged, as should the willingness of teachers to benefit from the range of training opportunities, which has increased considerably in recent years. In 2022 (following the COVID-19 health crisis), the agreement signed by the Minister of Education, Childhood and Youth with the Israeli *Yad Vashem* memorial on 4 June 2019 will finally be implemented with the organisation of a training seminar in Jerusalem for Luxembourgish educators and teachers. The National Institute for Educational Training also offers specific seminars on antisemitism, including a Shoah Memorial Trail for pupils.

<sup>10</sup> Renée Wagener, *Emanzipation und Antisemitismus. Die jüdische Minderheit in Luxemburg vom 19. bis zum beginnenden 21. Jahrhundert*, Metropol, 2022.

Moreover, recent legislative developments in the field of hate speech and hate crimes, such as the law of 28 March 2023, the implementation of the Digital Services Regulation and, more generally, the complexity and diversity of antisemitism, call for additional efforts in awareness-raising and training for actors involved in antisemitic incidents, whether they are judicial or police authorities, educators or actors in the public or private sector. The European Union, like other international organisations, already offers a catalogue of training courses on antisemitism, which should be used for the benefit of the target groups.



## Actions

- encouraging the education community to make better use of existing teaching tools and materials;
- evaluating and adapting educational programmes;
- specific training for public officials on combating antisemitism.

## Establishing permanent structures to combat antisemitism more effectively

While the National Action Plan to Combat Antisemitism concerns society as a whole, it must first and foremost address the concerns of those primarily affected. Only a constant and organised dialogue between the public authorities and the Jewish community can ensure its necessary effectiveness.

The appointment of an interministerial delegate for the fight against racism, antisemitism and anti-LGBTIQ+ hatred on 1 June 2022 will ensure a permanent presence at government administration level. He will be responsible for facilitating communication between the various ministerial departments on the issue of antisemitism in order to optimise synergies between them. As Luxembourg's delegate, he participates in the work of the EU '*working group on the implementation of the EU strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life*'. He is also the main contact for the *Consistoire Israélite* in its area of responsibility. Finally, he will head the committee monitoring the implementation of the plan.

The PANAS inter-ministerial monitoring committee brings together delegates from the ministries and members of civil society, namely the *Consistoire israélite*, which represents the Jewish communities established in Luxembourg, the '*Fondation luxembourgeoise pour la mémoire de la Shoah*' and the '*Fondation du judaïsme*'. Reduced in size to ensure a certain degree of responsiveness, it will be responsible for supporting and coordinating the implementation of the actions announced. It will meet according to the agenda and the subjects addressed, with guests and external experts. It will report regularly to the Prime Minister on its activities.

The 'Human Rights' Ambassador is also in charge of representing Luxembourg and participating in international forums related to the fight against antisemitism, in particular the *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA).



## Actions

- appointment of the Interministerial Delegate for Combating racism, antisemitism and anti-LGBTIQ+ hatred in the Luxembourg institutional landscape;
- creation of the PANAS Monitoring Committee.





## Mesures

- installation du délégué interministériel chargé de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBTIQ+ dans le paysage institutionnel luxembourgeois ;
- création du comité interministériel de suivi du PANAS et début des travaux.

## Se donner des structures pérennes pour mieux lutter contre l'antisémitisme

S'il concerne la société dans son ensemble, le Plan d'action national de lutte contre l'antisémitisme se doit de prendre en compte prioritairement les préoccupations des premiers concernés. Seul un dialogue constant et organisé des pouvoirs publics avec la communauté juive est de nature à lui assurer l'efficacité requise.

La nomination au 1<sup>er</sup> juin 2022 d'un délégué interministériel chargé de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBTIQ+ assure une permanence au niveau de l'administration gouvernementale. Il est chargé de faciliter les échanges entre les différents départements ministériels sur la question de l'antisémitisme afin d'optimiser les synergies entre les départements. Il participe en tant que délégué du Luxembourg aux travaux de l'UE au sein du « *Working Group on the implementation of the EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life* ». Il est par ailleurs l'interlocuteur privilégié du Consistoire israélite dans le domaine relevant de sa compétence. Il animera enfin le comité de suivi de la mise en œuvre du plan.

Le comité interministériel de suivi du PANAS rassemblera les délégués des ministères et des membres issus de la société civile, à savoir du Consistoire israélite représentant les communautés israéliennes établies à Luxembourg, de la Fondation luxembourgeoise pour la mémoire de la Shoah et de la Fondation du judaïsme. De dimension réduite afin de garantir une certaine réactivité, il sera chargé d'accompagner et de coordonner la mise en œuvre des actions annoncées. Il se réunira selon l'ordre du jour et les sujets abordés des invités et experts externes. Il fera rapport de façon régulière au Premier ministre de ses activités.

Par ailleurs, l'Ambassadeur thématique « droits humains » assure la représentation et la participation du Luxembourg aux forums internationaux en liens avec la lutte contre l'antisémitisme, en premier lieu de « *The International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)* ».

Par ailleurs, les développements législatifs récents en matière de discours et de crime de haine, comme par exemple la loi du 28 mars 2023, la mise en œuvre du Règlement sur les services numériques ou tout simplement la complexité et la plasticité de l'antisémitisme rendent nécessaire un effort de sensibilisation et de formation supplémentaires de l'ensemble des acteurs en relation avec des incidents antisémites, qu'il s'agisse des autorités judiciaires ou policières, d'éducateurs ou d'acteurs du public et du privé. L'Union européenne, comme d'autres organisations internationales, présentent déjà un catalogue de formations en matière d'antisémitisme qu'il conviendra de saisir au bénéfice des publics cibles.

## Mesures



- encouragement de la communauté éducative à une meilleure utilisation des instruments et du matériel pédagogiques existant;
- évaluation et adaptations des programmes pédagogiques; formation spécifiques des agents publics à la lutte contre l'antisémitisme.

## Travailler à la « résilience » de la société, en particulier de la jeunesse, et des agents publics par l'éducation, l'information, et la sensibilisation à la lutte contre l'antisémitisme

Alors qu'une historienne travaillant sur l'antisémitisme à Luxembourg<sup>10</sup> vient de mettre en évidence que nombre de stéréotypes antisémites sont transmis de génération en génération, l'éducation joue un rôle essentiel afin de mettre en échec les préjugés à l'encontre des citoyens de confession juive.

En collaboration avec le *Zentrum für politisch Bildung* et les présidents des commissions nationales des programmes, le programme d'enseignement de la Shoah a été enrichi au niveau du matériel et des outils pédagogiques disponibles. Actuellement, le sujet de l'antisémitisme est abordé dans les cours d'histoire, par la lecture d'ouvrages dans les programmes de langue ainsi que dans le cadre de la branche « vie et société ». Une évaluation sera menée afin de déterminer si des évolutions des programmes sont nécessaires.

Les projets pédagogiques spécifiques ont une valeur toute particulière, tant les visites dans des lieux de mémoire comme Auschwitz ou Cinqfontaines, les expositions, les commémorations ou les rencontres avec les survivants marquent les esprits des élèves et étudiants qui y participent.

Il convient de les encourager, tout comme la disponibilité des enseignants à saisir l'offre en formation continue qui s'est beaucoup enrichie au cours des dernières années. L'année 2022 a enfin permis (après la crise sanitaire du COVID-19) la concrétisation de l'accord signé le 4 juin 2019 par le Ministre de l'Éducation nationale de l'Entance et de la Jeunesse avec le mémorial israélien *Yad Vashem* avec la tenue d'un séminaire de formation pour éducateurs et enseignants du Luxembourg à Jérusalem. L'Institut de formation de l'éducation nationale propose également des séminaires spécifiques sur l'antisémitisme, notamment un parcours mémoriel sur le Shoah à effectuer avec les élèves.







L'effort en faveur de la préservation et de la mise en valeur du patrimoine issu de la communauté juive demande à être développé afin de souligner un héritage commun de civilisation. Des collaborations avec des partenaires de la société civile seront mises sur pied dans ce sens. Des initiatives comme la Journée de la culture juive qui permettrait au large public de s'initier à la religion et à la culture juives méritent aussi d'être relancées.



## Mesures

- coordination des actions publiques et privées pour une meilleure mise en valeur du patrimoine matériel et immatériel ;
- mise en place et programmation de manifestations culturelles.

# Mettre en valeur l'apport du judaïsme à notre histoire et à notre société contemporaine

La méconnaissance voire l'ignorance occultent parfois des faits élémentaires, à savoir que le judaïsme constitue un des fondements de notre civilisation<sup>8</sup> « judéo-chrétienne » et de notre pensée occidentale. À titre d'exemple sur le plan linguistique, les lettres de l'alphabet latin moderne sont pratiquement toutes issues de l'hébreu et bien des mots<sup>9</sup> de notre vocabulaire remontent à cette même langue. En d'autres termes, une meilleure connaissance du monde juif et une démythification des stéréotypes constituent le meilleur rempart contre la propagation de l'antisémitisme.

En plus des synagogues de Luxembourg-Ville et d'Esch-sur-Alzette, le Luxembourg dispose d'un patrimoine diversifié mais peu connu issu de la communauté juive. Celui-ci est à la fois religieux, industriel ou culturel et témoigne du rôle éminent joué par la minorité juive, émancipée depuis 1795, dans l'évolution de la société luxembourgeoise.

Grâce à des associations ou des initiatives privées, les synagogues d'Ettebbruck et de Mondorf-les-Bains ont été réhabilitées et servent à des manifestations culturelles. Un projet d'un musée du judaïsme à Luxembourg est en voie de concrétisation. Grâce à l'Association européenne pour la préservation et la promotion de la culture et du patrimoine juifs, un itinéraire du patrimoine juif de la Ville de Luxembourg a été mis sur pied. Des sites comme les cimetières de Clausen et de Belle-vue ainsi que le site industriel des frères Godchaux à Luxembourg-Schleifmuhl présentent aussi un intérêt historique particulier.

Le rôle de personnalités juives dans le développement de l'économie luxembourgeoise, citons à titre d'exemple un Gabriel Lipmann, un Edmond Israël encore ou la dynastie entrepreneuriale des Godchaux, mériterait certainement d'être davantage mis en lumière. Sur le plan culturel, Guido Opperheim est une figure marquante dans l'histoire de la peinture luxembourgeoise.

<sup>8</sup> Cf par exemple, L'héritage judéo-chrétien, mythe ou réalité ? Cités 2008/2 (n° 34), Presses universitaires de France.  
<sup>9</sup> « Nous écrivons tous hébreu sans le savoir tant il est vrai que les vingt-six lettres de notre alphabet en sont pratiquement toutes issues ou si l'on préfère de son frère jumelé le phénicien ». Patrick Jean-Baptiste, Dictionnaire des mots français venant de l'hébreu, Seuil, Paris, 2010.

L'éducation et la recherche scientifique indépendante contribuent à mieux cerner et à faire connaître l'histoire de la Shoah dans sa globalité et sa complexité. Elles permettent aussi de mieux lutter très concrètement contre le déni, la distorsion et la minimisation de la Shoah.

Ainsi, l'accord du 27 janvier 2021 comprend, entre autres, l'acquisition par l'Etat luxembourgeois de l'ancien couvent de Cinqfontaines - lieu d'internement de quelque 300 Juifs avant leur déportation vers les camps de concentration pendant la Deuxième Guerre mondiale - et sa transformation en un centre éducatif et commémoratif. Depuis 2022, le « Centre Cinqfontaines » propose des activités éducatives sur les thèmes de la mémoire des victimes de la Shoah, la sensibilisation contre l'antisémitisme et le racisme, ainsi que la défense de la démocratie et des droits de l'Homme. Le public, qu'il soit jeune ou adulte, est aussi confronté à l'histoire du lieu et plus particulièrement aux persécutions de la population juive du Luxembourg.

Le Centre est animé conjointement par le Service national de la jeunesse (SNJ) du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) et le Zentrum für politische Bildung (ZPB). D'importants travaux d'aménagement du site sont en cours de réalisation. Des échanges réguliers sur le programme ont lieu avec la communauté juive.

Il convient encore de souligner le dynamisme et la vitalité des associations et de la société civile qui participent très précieusement à la politique mémorielle de l'autorité publique.



## Mesures

- maintien de l'effort public pour la mémoire de la Shoah avec la communauté juive et la société civile;
- soutien continu à l'éducation, à la recherche et à la sensibilisation du grand public sur la Shoah, avec un accent particulier en direction des jeunes;
- poursuite du programme de transformation du Couvent de Cinqfontaines en centre éducatif et commémoratif, et de l'animation pédagogique du site.



## Continuer à soutenir la mémoire de la Shoah, l'éducation et la recherche

A l'heure où les derniers témoins directs de la Shoah sont en train de disparaître, « le devoir de mémoire » est plus essentiel que jamais. Celui-ci consiste, dans le cadre de la lutte contre l'antisémitisme, à préserver la mémoire de la Shoah en hommage aux victimes et à la transmettre avec exactitude aux générations futures afin d'assurer leur apprentissage civique. Aussi le Gouvernement a-t-il fait de la politique mémorielle une de ses priorités au cours dernières années en multipliant les actions propres à maintenir le souvenir des événements du passé.

Avec le concours de la communauté juive, des institutions culturelles, des associations et de la société civile, le Gouvernement continuera à organiser et à participer à des cérémonies commémoratives, comme « la Journée de commémoration nationale », avec l'inclusion d'un volet consacré à l'hommage aux victimes de la communauté juive pendant la Deuxième Guerre mondiale, ou encore à l'occasion des cérémonies dédiées, comme la « Journée internationale dédiée à la mémoire des victimes de l'Holocauste ».

En juin 2018, le Gouvernement et le Consistoire israélien de Luxembourg ont procédé à la constitution de la « Fondation luxembourgeoise pour la mémoire de la Shoah », qui matérialise pleinement la volonté du Gouvernement de se donner les moyens de pérenniser la mémoire de la Shoah au Luxembourg. Récemment, les statuts de la Fondation ont été élargis, permettant à la Fondation de soutenir des initiatives et des projets encore plus variés. En même temps, l'Etat s'est engagé dans le cadre de l'accord entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et le Consistoire israélien de Luxembourg du 27 janvier 2021 relatif aux questions non résolues dans le cadre des spoliations des biens juifs liés à la Shoah à un versement annuel au budget de la Fondation sur trente ans, donnant à la Fondation des moyens supplémentaires pour financer des projets ces prochaines années.

Un de ces projets qui a été lancé en octobre 2022 dans le but de construire un pont entre les disparus et les vivants, en collaboration avec le Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History (C2DH) de l'Université du Luxembourg, consiste à construire un mémorial numérique à la mémoire des quelque 5.000 personnes ayant vécu au Luxembourg qui furent persécutées pour des motifs raciaux pendant la Seconde Guerre mondiale.





זוהר  
על למען שבע-יהודי  
שאלו מלכודי על. לראו  
על. מ



## Assurer davantage la protection des victimes et la sécurité des lieux de culte israéliite

Les attentats perpétrés contre les synagogues en Europe ont mis en évidence des failles dans les systèmes de sécurité des lieux de culte visés et souligné l'urgence à agir en la matière. Aussi est-il logique que l'aspect sécuritaire occupe ainsi une place importante dans la stratégie développée par la Commission européenne.

La Constitution luxembourgeoise garantit à chaque citoyen la liberté des cultes, et celle de leur exercice public. Partant, il est essentiel que la communauté juive puisse pratiquer sa religion dans la sérénité et la sécurité. Si le niveau de menace des lieux de culte israéliite au Luxembourg, à savoir les synagogues de Luxembourg-Ville et d'Esch-sur-Alzette, est constamment évalué par la Police grand-ducale afin d'adapter leur dispositif de sécurité en conséquence, il est opportun dans le cadre de ce plan d'envisager un état des lieux de la sécurité globale et notamment de la sécurité physique des principaux lieux de culte, qu'il s'agisse des synagogues où des cimetières. Un échange régulier entre les représentants des deux synagogues et les autorités étatiques sera mis en place afin de simplifier les échanges et de prendre les mesures de sécurité qui s'imposent, y compris si nécessaire de proposer des travaux de plus grande envergure.

En ce qui concerne la protection des victimes, un point de contact non-judiciaire sera mis en place pour les incidents antisémites non-violents, de portée moyenne ou même mineure. Cette mesure permettra aux victimes d'avoir accès à un conseil dédié, voir même à un accompagnement dans le cadre d'une démarche de dépôt de plainte auprès de la Police ou des autorités judiciaires.



## Mesures

- création d'un groupe dédié pour les questions de sécurité des lieux de culte (synagogues et cimetières);
- fourniture d'une aide technique et d'un soutien financier pour la sécurisation des synagogues en collaboration avec les communes; et
- création d'un point de contact non-judiciaire pour les victimes d'antisémitisme.

Le Centre pour l'égalité de traitement (CET) centralisera les données et procédera à leur analyse. Ainsi que cette obligation incombe au Luxembourg, ces données objectives pourront être continuées aux instances européennes, au premier rang desquels l'Agence européenne des droits fondamentaux et la Commission européenne afin de permettre la comparabilité des situations dans les différents Etats membres. Elles feront également l'objet d'analyses qualitatives par un groupe d'experts spécialement dédié selon le sujet.



## Mesures

- une collecte de données plus exhaustives de l'antisémitisme à Luxembourg par le biais de données quantitatives et d'analyses qualitatives à ce sujet ;
- un rôle accru et redéfini pour le Centre pour l'égalité de traitement (CET) ; et
- une analyse des données et une présentation annuelle des résultats.



## Mieux appréhender le phénomène de l'antisémitisme dans toutes ses facettes

La mesure des incidents antisémites est une entreprise particulièrement complexe. Tout d'abord, nombre d'entre eux ne franchissent pas un certain seuil de gravité qui impliquerait des poursuites judiciaires. Par ailleurs, l'antisémitisme revêt des formes difficiles à cerner (références indirectes ou en langage codé) et enfin un certain nombre d'actes antisémites ne connaissent pas de suites judiciaires car ils ne sont tout simplement pas signalés par les victimes pour diverses raisons.

Les enquêtes publiées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne constatent une sous-déclaration systématique des incidents antisémites. La collecte des données les plus exhaustives possibles et leur analyse sont toutefois centrales afin de lutter de manière efficace et ciblée contre le phénomène.

Dans ce contexte, notons que le Luxembourg est signataire de la déclaration de Vienne du 18 mai 2022<sup>7</sup> sur une coopération renforcée en matière de lutte contre l'antisémitisme et par laquelle il s'engage notamment à collecter les faits et incidents antisémites selon une méthodologie à développer avec les autres pays signataires.

C'est un objectif constant mis en avant par l'UE afin d'assurer la comparabilité des situations entre les Etats-membres et de permettre une évaluation aussi précise que possible dans le cadre d'une stratégie commune.

En parallèle avec les autres stratégies du Gouvernement en préparation, un mécanisme sera mis en place avec les institutions et organismes compétents (pouvoir judiciaire, autorités policières, Centre pour l'égalité de traitement, BEE-SECURE, Recherche et information sur l'antisémitisme au Luxembourg) afin de recueillir un maximum de données sur les faits et incidents de nature antisémites ou racistes.

<sup>7</sup>Vienna Declaration on enhancing cooperation in fighting antisemitism and encouraging reporting of antisemitic incidents, Vienna, 18 May 2022.







Parmi les instruments de lutte contre le discours de haine qui sont déjà en place, il convient de mettre en lumière le rôle central de l'initiative gouvernementale « *BEE SECURE Stopline* » qui permet à chaque citoyen de signaler de manière anonyme des contenus illégaux rencontrés en ligne dont le racisme et l'antisémitisme. Ces signalements sont, après analyse, transmis aux autorités judiciaires ou compétentes. Des campagnes de sensibilisation régulières ont lieu afin d'encourager les adultes mais aussi les plus jeunes au recours à cet instrument afin de contrer les discours de haine sous toutes ses formes. L'effort sera poursuivi avec constance afin de mieux le faire connaître dans les sphères publiques et privées.

Signaux aussi le rôle de l'asbl « Respect.lu » qui a lancé le programme « Dialogue plutôt que haine » destiné à des auteurs de commentaires racistes, révisionnistes ou discriminatoires. Ceux-ci sont invités à poursuivre le programme afin d'éviter des poursuites judiciaires.



## Mesures

- cadre pénal renforcé afin de lutter contre les crimes et discours de haine antisémites par le biais d'un accroissement de la sévérité des peines;
- mise en œuvre du Règlement sur les services numériques au Luxembourg afin de lutter contre les contenus illicites en ligne; diffusion renforcée des possibilités existantes et futures de signalement des discours de haine antisémites en ligne par de campagnes de sensibilisation de BEE SECURE auprès du grand public.

Ce renforcement de l'arsenal répressif qui couvre également les motifs antisémites s'inscrit précisément dans le cadre des recommandations émises par la Commission européenne dans sa stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive afin de poursuivre les crimes de haine antisémitte avec une sévérité accrue.

Par ailleurs, le Luxembourg répond à la recommandation de l'ECRI du Conseil de l'Europe d'adapter son droit pénal en prévoyant que la motivation raciste, antisémitte et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun.

D'autre part, le règlement de l'Union européenne sur les services numériques (« Règlement sur les services numériques », en anglais « *Digital Services Act* (DSA) ») du 19 octobre 2022<sup>6</sup> constitue un moment décisif pour la régulation des services numériques en Europe.

Se basant sur le principe que ce qui est illégal hors ligne est illégal en ligne, il met notamment en place un mécanisme contre la diffusion de contenus illégitimes ou préjudiciables ou de produits illégitimes en ligne devront proposer un outil permettant de signaler facilement les contenus illégitimes dans le but de les retirer ou d'en bloquer l'accès. Elles coopéreront en priorité avec des « signaleurs de confiance », statut attribué dans chaque pays à des entités ou organisations en raison de leur expertise et de leur compétence en la matière.

Applicable en février 2024, le règlement en question nécessitera un certain nombre d'aménagements au niveau national, tel que la désignation du coordinateur pour les services numériques – l'autorité nationale en charge de la surveillance également plateformées établies au Luxembourg. Une coordination informelle sera également mise en place au niveau national pour réunir les différentes autorités sectorielles compétentes dans la lutte contre la diffusion de contenus illégitimes sur Internet.

Le dépôt du projet de loi mettant en œuvre le Règlement sur les services numériques est prévu avant l'automne 2023. Il s'agit d'un rendez-vous essentiel dans la régulation des contenus illégitimes en ligne et donc d'un instrument de tout premier ordre pour lutter contre la diffusion de propos et de thèses antisémites.

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques)



# objectifs

## Un meilleur cadre juridique et réglementaire pour lutter contre les crimes et discours de haine

La loi du 28 mars 2023 a introduit un article 80 du Code pénal établissant une circonstance aggravante générale pour tous les crimes, délits et certaines contraventions en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs éléments visés à l'article 454 du Code pénal.

En effet, dans le cadre de cette modification du Code pénal, les crimes et délits sont désormais punis par un doublement tant de la peine privative de liberté que de la peine d'amende encourue et d'un doublement de la peine d'amende pour les contraventions concernées lorsqu'ils ont été commis en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir d'une distinction opérée entre les personnes physiques à cause de leur origine, leur couleur de peau, leur sexe, leur orientation sexuelle, leur changement de sexe, leur identité de genre, leur âge, leur état de santé, leur handicap, leurs mœurs, leurs opinions politiques ou philosophiques, leurs activités syndicales, leur appartenance ou leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Ces mesures sont complétées par les efforts internationaux déployés par l'UE pour lutter contre l'antisémitisme à l'échelle mondiale.

De son côté, le Conseil de l'UE a adopté en date du 4 mars 2022 des conclusions sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Déplorant l'augmentation alarmante du nombre d'incidents à caractère raciste et antisémite dans les Etats membres de l'UE, le Conseil de l'UE invite les Etats membres à élaborer des plans d'action et des stratégies pour mettre en œuvre le plan d'action de l'Union européenne contre le racisme (2020)<sup>3</sup> et la stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme (2021)<sup>4</sup>.

Enfin, il convient aussi de mentionner l'action menée contre l'antisémitisme au sein d'autres instances européennes ou internationales : l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Conseil de l'Europe ou encore l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA).

Ainsi, le Plan d'action national de lutte contre l'antisémitisme répond notamment à la recommandation de politique générale sur la prévention de lutte contre l'antisémitisme formulée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (*European Commission against Racism and Intolerance* - ECR)5 du Conseil de l'Europe.

3 <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/options-information-reports/opinions/lune-union-de-legalle-plan-daction-de-lue-contre-le-racisme-2020-2025>

4 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_4990](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_4990)

5 <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no-9>

# Le PANAS

## Le PANAS dans le contexte national et européen

Au-delà de l'expression d'une forte volonté politique, le PANAS découle d'un double engagement, au niveau national ainsi qu'au niveau européen.

Au niveau national tout d'abord, il est une des mesures figurant dans l'accord signé le 27 janvier 2021 entre le Gouvernement et le Consistoire israélite de Luxembourg relatif aux questions non résolues dans le cadre des spoliations des biens juifs liées à la Shoah. Il est à signaler que la stratégie présentée ci-après a été élaborée en étroite concertation avec le Consistoire israélite représentant les communautés israélites établies à Luxembourg.

D'autre part, les actions entreprises par le Gouvernement s'inscrivent dans le contexte d'une mobilisation menée par l'Union européenne (UE). En réaction à la forte hausse des actes antisémites dans l'UE, la Commission européenne a présenté le 5 octobre 2021 la première stratégie<sup>2</sup> de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive. Cette stratégie définit des mesures axées sur :

- 1) la prévention de toutes les formes d'antisémitisme et la lutte contre celles-ci;
- 2) la protection et le soutien de la vie juive dans l'Union européenne; et
- 3) l'éducation, la recherche et la mémoire de la Shoah.

<sup>2</sup> [https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-presente-la-toute-premiere-strategie-europ-eenne-de-lutte-contre-lantisemitisme-2021-10-05\\_fr](https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-presente-la-toute-premiere-strategie-europ-eenne-de-lutte-contre-lantisemitisme-2021-10-05_fr)



וְיִשְׂרָאֵל אֵלֶיךָ יָשׁוּב וְיִשְׂרָאֵל אֵלֶיךָ יָשׁוּב  
וְיִשְׂרָאֵל אֵלֶיךָ יָשׁוּב וְיִשְׂרָאֵל אֵלֶיךָ יָשׁוּב



L'antisémitisme est un fléau que toute société démocratique se doit d'éradiquer, parce qu'il y va du droit élémentaire à la protection des citoyens de confession juive qui participent à la vie de la nation depuis des siècles, mais de façon plus générale du respect des valeurs fondamentales qui définissent la vie d'une société démocratique respectueuse de l'Etat de droit. La mise à l'écart, le rejet ou la discrimination d'un groupe de personnes est tout à fait incompatible avec ces dernières.

Compte tenu des spécificités et de la nature de l'antisémitisme et au regard des enjeux, le Gouvernement a considéré qu'une action distincte et séparée par le biais d'un Plan d'action national de lutte contre l'antisémitisme (PANAS) s'imposait. Ce faisant, il ne s'agit pas d'établir une quelconque hiérarchisation entre les différentes formes de racisme, de xénophobie et d'exclusion, toutes étant à combattre avec la même détermination et le même engagement, mais de reconnaître la singularité de l'antisémitisme. Il est à noter qu'en parallèle du PANAS, le Gouvernement poursuit l'élaboration d'autres stratégies en matière de lutte contre le racisme.

En s'attaquant à la racine du problème et en faisant de la mobilisation contre ces dérives un enjeu de société par la mise en place d'un PANAS, l'action coordonnée de l'Etat vise à améliorer l'efficacité des mesures mises en place pour contre-carrier tout développement de faits et d'idées antisémites. La mise en œuvre des mesures annoncées dans le PANAS nécessitera un effort constant, à la mesure de la priorité politique que constitue la lutte contre l'antisémitisme aux yeux du Gouvernement.

Au Luxembourg, les actes antisémitiques restent pour la plupart du temps un phénomène limité à des manifestations de discours de haine, comme par exemple des graffitis antisémitiques sur des affiches électorales ou des commentaires antisémitiques sur les réseaux sociaux. Si un certain nombre de condamnations ont été prononcées par les tribunaux (deux condamnations définitives ont été prononcées en 2022, l'une à Luxembourg et l'autre à Diekirch pour minimisation de la Shoah dans le cadre de la politique vaccinale du Gouvernement lors de l'épidémie de COVID-19) aucun acte déclaré impliquant de la violence physique vis-à-vis de membres de la communauté juive n'est à déplorer au cours des dernières années. Ce constat a priori rassurant ne doit pas conduire à la conclusion qu'aucune action n'est nécessaire en la matière.

En effet, il n'est qu'à observer la hausse des propos et actes antisémitiques pendant la période du confinement pour constater la perméabilité d'une partie de la société luxembourgeoise aux courants « complotistes » et « négationnistes », ce qui a conduit le Parquet à saisir les tribunaux dans les dossiers les plus manifestes.

Se basant sur les enquêtes menées auprès des populations concernées dans les États voisins<sup>1</sup>, il semble plausible de partir du principe que l'on soit confronté aussi au Luxembourg à une situation de sous-estimation systématique du phénomène.

La spécificité de l'antisémitisme par rapport aux autres formes de racisme réside dans la permanence de la stigmatisation et de l'accusation d'une même communauté à travers le temps ainsi que dans sa constante réinvention selon les époques. Le phénomène perdure à travers les âges, même si la Shoah pendant la Deuxième guerre mondiale en a constitué l'expression la plus tragique et la plus inhumaine. Le 9 juin 2015, le Gouvernement a présenté ses excuses à la communauté juive du Luxembourg « pour les souffrances qui lui furent infligées et pour les injustices commises à son endroit » tout en reconnaissant la responsabilité de certains représentants de l'autorité publique dans l'incommensurable qui a été commis.

Le Premier Ministre a déclaré à cette occasion que ces événements invitent à tirer les leçons de l'Histoire et à rester vigilants face à l'antisémitisme, au négationnisme et en général à toutes les discriminations.

<sup>1</sup> European Agency for Fundamental Rights, Antisemitism – overview of anti-Semitic incidents recorded in the European Union 2011-2021.

Dans ce contexte, en date du 25 janvier 2020, le Gouvernement a fait sien la définition juridiquement non contraignante de l'antisémitisme élaborée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (*International Holocaust Remembrance Alliance - IHRA*) suivant en cela la motion de la Chambre des Députés du 10 juillet 2019 à savoir: « l'antisémitisme est une certaine perception des Juifs qui peut se manifester par une haine à leur égard. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme sont dirigées contre des individus juifs ou non et/ou leurs biens, des institutions communautaires et des lieux de culte. »

preuve éclatante.

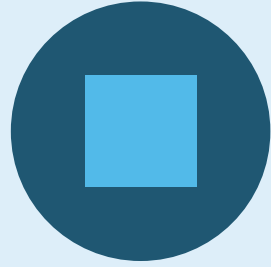
exemple lors de l'épidémie de COVID-19, en conséquence malheureusement une de thèses « complotistes » visant les communautés juives en particulier, comme par exemple le bouc émissaire demeure un procédé très tentant pour certains : la large diffusion

Alors que les tensions dans le monde ne cessent d'augmenter, la recherche d'un bouc émissaire demeure un procédé très tentant pour certains : la large diffusion de thèses « complotistes » visant les communautés juives en particulier, comme par exemple lors de l'épidémie de COVID-19, en conséquence malheureusement une preuve éclatante.

Loi d'être relégué à une période du passé, l'antisémitisme demeure vivace dans nos sociétés contemporaines, souvent de manière latente. En effet, l'antisémitisme se réinvente sans cesse. Il revêt des formes très diverses, pouvant être à tour de rôle religieux, racial, économique, culturel, social, politique ou même géopolitique.

Depuis plusieurs années, l'actualité montre que la quasi-totalité des sociétés européennes sont confrontées à une résurgence de l'antisémitisme. Certains de ces incidents antisémites sont loin d'être de simples faits divers, mais ils constituent parfois des faits de la plus grande gravité, qu'il s'agisse de profanations de tombes, d'atteintes à l'intégrité physique des personnes ou même d'attentats ouvertement revendiqués.

# Introduction générale



# Sommaire

## Introduction générale

5

## Le PANAS

9

Le PANAS dans le contexte national et européen

9

## Objectifs

11

Un meilleur cadre juridique et réglementaire pour lutter contre les crimes et discours de haine

11

Mieux appréhender le phénomène de l'antisémitisme dans toutes ses facettes

15

Assurer davantage la protection des victimes et la sécurité des lieux de culte israéliite

17

Continuer à soutenir la mémoire de la Shoah, l'éducation et la recherche

19

Mettre en valeur l'apport du judaïsme à notre histoire et à notre société contemporaine

21

Travailler à la « résilience » de la société, en particulier de la jeunesse, et des agents publics par l'éducation, l'information, et la sensibilisation à la lutte contre l'antisémitisme

24

Se donner des structures pérennes pour mieux lutter contre l'antisémitisme

26





Septembre 2023

Service information et presse  
du gouvernement luxembourgeois

**Layout :**

Médiathèque du gouvernement luxembourgeois

**Photos :**

[www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu)

Ministère d'État  
2, place de Clairefontaine  
L-1341 Luxembourg  
Luxembourg

**Éditeur:**







Luxembourg, septembre 2023

# Plan d'action national de lutte contre l'antisémitisme